

Henryk Zarychta *

REDYSTRYBUCYJNE ODDZIAŁYWANIE ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH A MINIMUM SOCJALNE

1. ZADANIA MINIMUM SOCJALNEGO W ZAKRESIE OCENY REDYSTRYBUCYJNEGO ODDZIAŁYWANIA ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH

W gospodarce rynkowej szczególne znaczenie ma ochrona najniższych dochodów ludności. W okresie transformacji ustrojowej i gospodarczej w związku z dokonującą się restrukturyzacją gospodarki, likwidacją zakładów i reformowaniem polityki socjalnej, problem ten w Polsce ma szczególne znaczenie. Wydaje się więc, że punktem wyjścia polityki socjalnej w tym obszarze może być minimum socjalne. Minimum socjalne traktowane jako minimalny (niski) dochód może służyć za punkt odniesienia do ustalania minimalnych świadczeń, stawek świadczeń, progów dochodowych uprawniających do świadczeń lub zwiększonego ich wymiaru itp. W ten sposób może ono „przyczyniać się” do wypełniania funkcji redystrybucyjnej przez świadczenia społeczne¹.

Szczególna rola minimum socjalnego może występować w tych sytuacjach, gdy chodzi o takie kształtowanie podstawowych świadczeń społecznych, aby zapewniły one osobom lub rodzinom dochód odpowiadający w przybliżeniu minimum, jeśli jest to jedyny lub główny ich dochód (np. emerytury i renty minimalne, zasiłek wychowawczy, zasiłek dla bezrobotnych). Istotne znaczenie może mieć zbadanie udziału gospodarstw domowych uzyskujących dochody niskie, tj. zbliżone do minimum w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Inne

* Adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej UŁ.

¹ H. Zarychta, *Problemy wykorzystania minimum socjalnego w polityce dochodów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 10, s. 3.

jeszcze zadanie minimum socjalnego polega na wykorzystaniu go jako wielkości wyjściowej przy kształtowaniu płacy najniższej, od której następnie jest uzależniona wysokość niektórych dochodów z tytułu pracy i świadczeń społecznych. W tym zakresie celowe jest badanie poziomu płacy minimalnej do minimum socjalnego, a także do poziomu płac przeciętnych w gospodarce².

Funkcja informacyjna i diagnostyczna minimum socjalnego może też dotyczyć kształtowania kierunków polityki socjalnej mającej na celu poprawę sytuacji materialnej osób i gospodarstw domowych żyjących w ubóstwie lub zagrożonych ubóstwem. Ocena z tego punktu widzenia może wskazywać kierunki działania, w tym zwłaszcza kształtowanie uprawnień do świadczeń w zakresie pomocy społecznej i określanie wysokości zasiłków stałych i okresowych.

Przechodzenie do gospodarki rynkowej powoduje wzrost potrzeb w zakresie świadczeń społecznych (rozwój pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych) oraz wymaga lepszego ich dostosowania do zmieniających się warunków. Powoduje ono jednocześnie większe zróżnicowanie dochodowe. Stąd świadczenia społeczne powinny pełnić skuteczniej funkcję ochronną zabezpieczenia społecznego. Nie mogą jednak stwarzać lepszych warunków do uzyskiwania dochodów socjalnych niż wykonywanie pracy. Przesunięcie dochodów socjalnych poza tę granicę osłabia materialne zainteresowanie i powoduje szereg innych negatywnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych³.

Wzrost potrzeb na świadczenia społeczne przy ograniczonych możliwościach finansowych stwarza konieczność lepszego użycia posiadanych środków. Oznacza to najogólniej niedopuszczenie do kierowania środków na cele mniej istotne lub wręcz marnotrawstwo środków, zwłaszcza przez utratę częściową lub całkowitą zakładanej dla danego świadczenia funkcji dochodowej lub ochronnej. W związku z tym ważne jest właściwe oznaczenie i przyjęcie relacji różnych świadczeń pieniężnych do minimum socjalnego (także do płac i innych dochodów ludności). Pozwoliłoby to na uniknięcie arbitralności w ustalaniu wysokości świadczeń, progów granicznych dochodów uprawniających do świadczeń itd.

Dla oceny kierunków redystrybucyjnej funkcji świadczeń ważne znaczenie ma badanie udziału świadczeń w dochodach i struktury rodzajowej świadczeń gospodarstw domowych oraz ustalenie, w jakim stopniu świadczenia społeczne przyczyniają się do realizacji minimum socjalnego⁴.

² H. Zarychta, *O zadaniach minimum socjalnego*, „Polityka Społeczna” 1990, nr 2, s. 6.

³ *System wynagrodzeń w skali makro*, red. S. Borkowska, „Studia i Materiały IPiSS” 1991, z. 10, s. 109.

⁴ H. Zarychta, *Problemy wykorzystania minimum socjalnego w polityce dochodów – teoria i praktyka*, Raport syntetyczny z badań w ramach CPBP nr 08.01 *Człowiek i praca w społeczeństwie*, Łódź 1990, s. 4. (maszynopis).

Ważne znaczenie dla oceny funkcji redystrybucyjnej może mieć zbadanie przekształceń w zakresie odpłatności za świadczenia i korzystania z różnych świadczeń, zwłaszcza przez osoby i gospodarstwa żyjące na granicy minimum socjalnego i lub poniżej tej granicy.

2. ROLA ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH W KSZTAŁTOWANIU DOCHODÓW LUDNOŚCI

Świadczenia społeczne zajmują, obok wynagrodzeń, drugą pozycję pod względem udziału w dochodach osobistych ludności. Tym samym dochody z tego tytułu wywierają wpływ na poziom i zróżnicowanie ogólnych dochodów jednostek i gospodarstw domowych. Świadczenia społeczne pełnią bowiem zarówno funkcję społeczną, jak i redystrybucyjną⁵. Ta pierwsza wyraża się w ochronie poziomu życiowego ludności przed niebezpieczeństwem jego obniżania się na skutek utraty lub ograniczenia zdolności do pracy bądź pojawienia się zwiększonych potrzeb w różnych sytuacjach życiowych. Zwykle funkcję tę sprowadza się do zapewnienia minimum dochodu niezbędnego do zaspokojenia potrzeb wyrażających minimalny standard życiowy.

Świadczenia społeczne stanowią zarazem redystrybucję dochodów w różnych grupach ludności, sytuacjach rodzinnych i zdrowotnych, tzn. od pracujących do nie pracujących, od wyżej do niżej zarabiających, od samotnych do obciążonych dziećmi itp. Według innych kryteriów tworzone są środki na świadczenia (na ogół proporcjonalnie do wkładu pracy i płacy) i wedle innych są one dzielone. Głównym kryterium ich podziału są potrzeby. Jednakże redystrybucja dochodów ma obiektywną granicę, wyznaczoną przez interesy produkcji. Przesunięcie dochodów socjalnych poza tę granicę osłabia materialne zainteresowanie i możliwości rozwoju wytwórczości.

Mechanizm kształtowania dochodów przez świadczenia społeczne jest zróżnicowany, tak jak zróżnicowane są funkcje poszczególnych świadczeń: jedne stanowią główne źródło utrzymania (emerytury, renty, zasiłki dla bezrobotnych), inne zastępują czasowo utracony zarobek (np. zasiłki chorobowe), jeszcze inne uzupełniają dochody z pracy (zasiłki rodzinne itp.) lub służą zmniejszeniu wydatków (świadczenia ulgowe i bezpłatne).

Z punktu widzenia oceny roli świadczeń społecznych w kształtowaniu warunków materialnych ludności istotne znaczenie ma poziom wydatków na te świadczenia oraz ich struktura.

⁵ H. Zarychta, *System zabezpieczenia społecznego a dochody ludności w Polsce*, Raport z badań w ramach CPBP nr 08.01 Człowiek i praca w społeczeństwie, Łódź 1990, s. 7, (maszynopis).

Świadczenia pieniężne i w naturze ogółem stanowią obecnie blisko 70% funduszu wynagrodzeń. Jest to zatem wielkość poważna. W stosunku do kosztów produkcji przemysłu uspołecznionego stanowią one ok. 10%, podczas gdy wynagrodzenia wynosiły 14,4% (1991 r.).

Tabela 1

Dynamika i struktura nominalnych przychodów pieniężnych ludności

Wyszczególnienie		1989	1990	1991
		rok poprzedni = 100		
Przychody ogółem	a	100,0	100,0	100,0
	b	381,8	527,2	175,4
w tym:				
wynagrodzenie	a	45,7	40,0	32,9
	b	381,7	450,5	156,0
Świadczenia społeczne	a	15,9	17,9	21,8
	b	391,2	587,5	215,0
Przychody ze sprzedaży produktów rolnych	a	13,5	6,6	4,6
	b	401,4	269,9	103,4
Przychody sektora prywatnego pozarolniczego	a	6,9	13,4	14,6
	b	448,4	1011,3	172,0

Oznaczenia: a – struktura, b – dynamika.

Źródło: *Rocznik statystyczny GUS* Warszawa 1991; *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1991*, GUS, Styczeń 1992.

Na istotne znaczenie świadczeń społecznych wskazuje ich udział w przychodach pieniężnych ogółem ludności oraz ich dynamika (tab. 1). W ostatnim okresie występuje przewaga świadczeń pieniężnych, które angażują coraz więcej środków i w coraz wyższym stopniu przyczyniają się do zwiększenia dochodów osobistych ludności. W 1991 r. stanowiły one ponad 16% tych dochodów.

Jednocześnie w ostatnich latach dokonały się dość istotne przesunięcia w strukturze świadczeń (zob. tab. 2), np. obniżył się udział usług ludności w dziedzinie oświaty i wychowania oraz ochrony zdrowia, zwiększył się udział świadczeń ubezpieczeniowych, głównie zasiłków oraz świadczeń opieki społecznej i zasiłków dla bezrobotnych.

Przedstawione miary wielkości świadczeń społecznych nawet z uwzględnieniem ich struktury rodzajowej nie zawierają informacji, kto korzysta ze świadczeń społecznych, jakie gospodarstwa domowe i w jaki sposób wpływają one na sytuację dochodową. Jeśli nie liczyć rodzin emerytów i rencistów, to najwięcej świadczeń socjalnych otrzymują rodziny pracownicze. Udział świadczeń w dochodach tych rodzin wyniósł w 1990 r. ok. 12%. Jednakże

ponad 40% tych świadczeń stanowiły w tym przypadku emerytury i renty, a więc świadczenia, które nie wiążą się z dochodami rodziny pracowniczej, a są raczej wynikiem tego, że starsze pokolenie z różnych względów zamieszkuje razem z następcami. Bez dochodów z emerytur i rent udział świadczeń pozostałych wynosił niewiele ponad 7%, a ponad 2/3 z tego stanowiły zasiłki rodzinne z pomocy społecznej⁶.

Tabela 2

Struktura świadczeń ze społecznego funduszu spożycia

Rodzaje świadczeń	1985	1988	1989	1990	1991
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Świadczenia pieniężne	50,2	53,2	52,8	49,0	53,3
w tym:					
ubezpieczenia	44,4	50,9	50,9	46,5	50,5
stypendia	0,8	0,6	0,6	0,5	0,5
pozostałe	2,0	1,7	1,8	2,4	2,6
Świadczenia w naturze ^a	52,8	46,8	46,7	51,0	46,8
w tym:					
szkolnictwo i wychowanie	19,9	16,8	16,9	16,2	16,0
kultura i sztuka	1,6	1,7	1,8	1,5	1,2
ochrona zdrowia i opieka społeczna	21,5	17,3	17,4	18,0	18,9
sport, turystyka i wypoczynek	2,7	3,5	3,7	3,1	2,1

^a Bez świadczeń z tytułu działalności bytowej jednostek gospodarki uspołecznionej.

Źródło: H. Zarychta, *System zabezpieczenia społecznego a dochody ludności w Polsce*, Raport z badań, Łódź 1990; S. Golinowska, *Polityka „społecznych cięt”*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 23.

3. UDZIAŁ ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH W REDYSTRYBUCJI DOCHODÓW

Nieco odmienną funkcję w redystrybucji dochodów pełnią świadczenia pieniężne i w naturze. Po pierwsze dlatego, że udział świadczeń pieniężnych jest wyższy niż w naturze, po drugie – świadczenia w naturze w większym stopniu niż pieniężne są dzielone według kryteriów socjalnych (dochód na osobę w rodzinie, konkretne potrzeby, sytuacja rodzinna itp.). Należy też dodać, że w pierwszych latach transformacji ustrojowej i gospodarczej (1990–1991) znacznie zmieniła się struktura wydatków na świadczenia:

⁶ M. Winiewski, *System zabezpieczenia społecznego w zreformowanej gospodarce polskiej*, „Studia i Materiały IPiSS” 1991, z. 2, s. 20.

wysoki wzrost wydatków na świadczenia pieniężne i znaczna finansowa degradacja świadczeń w naturze.

Wyraźnie wyższa dynamika pieniężnych świadczeń socjalnych od dynamiki wynagrodzeń potwierdza rosnącą rolę redystrybucyjną tych świadczeń. Jest ona zróżnicowana zależnie od rodzaju tych świadczeń. Dominujące znaczenie w strukturze świadczeń pieniężnych miały emerytury i renty oraz zasiłki, w tym głównie rodzinne, zasiłki dla bezrobotnych i chorobowe (tab. 2 i 3). Te właśnie świadczenia cechowała bardzo wysoka dynamika w relacji do wynagrodzeń⁷. Relacja świadczeń ubezpieczeniowych do wynagrodzeń w gospodarce społecznej w 1991 r. wynosiła ponad 33%. Udział ich w świadczeniach ogółem wzrastał głównie w związku ze zwiększającą się liczbą uprawnionych do korzystania z tych świadczeń. W ogóle wzrost świadczeń pieniężnych był w dużym stopniu wynikiem przesuwania ludności ze sfery pracy do sfery świadczeń społecznych⁸. W latach 1990–1991 aż ponad 400 tys. osób przeszło na tzw. wcześniejsze emerytury (bez emerytur rolniczych), co stanowiło blisko połowę nowo przyznanych emerytur pracowniczych. Właśnie wysoki wzrost emerytur oraz zasiłków dla bezrobotnych i z pomocy społecznej, a także poprawa wysokości niektórych świadczeń sprawiła, że udział świadczeń pieniężnych najbardziej ważył w całym przyroście dochodów ludności i był znacznie wyższy niż dochody z pracy.

Tabela 3

Struktura pieniężnych świadczeń społecznych

Wyszczególnienie	1985	1988	1989	1990	1991
Świadczenia pieniężne ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:					
emerytalno-rentowe	66,3	68,5	68,4	69,0	69,3
zasiłki ubezpieczenia	30,2	27,5	27,3	24,1	23,0
stypendia	0,7	1,1	1,2	1,0	0,9
pozostałe	2,8	2,9	3,1	5,9	6,8

Źródło: Jak do tab. 2.

Cechą charakterystyczną świadczeń ubezpieczeniowych jest ich pośrednie uzależnienie od wykonywania pracy, a ich wysokość – choć nie zawsze – od wkładu pracy. Przy innych świadczeniach cecha ta nie występuje. W zakresie redystrybucji, tj. wpływu na zróżnicowanie dochodów, świadczenia ubezpieczeniowe prowadziły do:

⁷ Por. także *Teoria i praktyka podziału*, red. Z. Morecka, PWE, Warszawa 1988, s. 282.

⁸ S. Golinowska, *Polityka „społecznych cięt”*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 23.

- przemieszczenia dochodów na rzecz ludności biedniejszej, wykonującej prace o mniejszej złożoności i gorzej opłacanej, co wyraża się w tym, że im wyższe zarobki, tym wyższa składka ubezpieczeniowa;
- redystrybucji dochodów ludności aktywnej zawodowo na rzecz okresowo nieczynnej lub niezdolnej do pracy (zasiłki chorobowe itp.);
- zróżnicowania sytuacji przedsiębiorstw ze względu na wielkość obciążenia kosztami ubezpieczeń społecznych w przeliczeniu na jednego zatrudnionego (np. im bardziej sfeminizowana załoga, tym większe na ogół zasiłki opiekuńcze, macierzyńskie, wychowawcze, a nawet chorobowe).

Przy ogólnie szybkiej dynamice pieniężnych świadczeń społecznych nastąpiły istotne zmiany w strukturze. Wzrósł udział emerytur i rent w łącznych wypłatach z tytułu świadczeń, spadł zaś – zasiłków ubezpieczeniowych i stypendiów na rzecz wzrostu pozostałych świadczeń. Rosnące bezrobocie spowodowało, że w strukturze zasiłków poważną pozycję zajęły zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki z pomocy społecznej. Należy tu podać, że w 1990 r. pojawiło się bezrobocie i na koniec tego roku liczba bezrobotnych wzrosła do 900 tys. osób, a na koniec 1991 r. liczba ta przekroczyła 2 mln osób. Wzrost liczby bezrobotnych spowodował, że skala wypłat zasiłków dla bezrobotnych zbliżyła się do wysokości wydatków na zasiłki rodzinne.

Spadek udziału zasiłków ubezpieczeniowych wynikał głównie z braku mechanizmu ich waloryzacji lub z opóźnienia ich waloryzacji. Natomiast następował wzrost tych zasiłków, które były wypłacane proporcjonalnie do płac, tj. chorobowy, macierzyński i opiekuńczy. Nie zmieniały one w zasadzie pierwotnego zróżnicowania dochodów. Wzrosły przede wszystkim zasiłki chorobowe, a w 1991 r. również świadczenia macierzyńskie, czego wyrazem było zwiększenie się liczby kobiet pobierających zasiłki wychowawcze o ok. 40%. Do wzrostu liczby kobiet przebywających na urloпах przyczyniło się ogólne zubożenie społeczeństwa (zasiłki zależą od wysokości dochodów), spadek popytu na pracę oraz likwidacja znacznej części placówek opiekuńczych i wzrost opłat w tych placówkach. Inne zasiłki były odwrotnie proporcjonalne do dochodów przypadających na osobę w gospodarstwie domowym, a jeszcze inne wyznaczano albo kwotowo (np. z płacą minimalną, minimalną emeryturą). Zasiłki odwrotnie proporcjonalne do dochodów zmniejszały zróżnicowanie dochodów, w tym kierunku oddziaływały też zasiłki kwotowe wypłacane np. na różną liczbę dzieci w rodzinie. Natomiast redystrybucyjny wpływ pozostałych świadczeń był niewielki.

Wzrostowi świadczeń pieniężnych towarzyszyła degradacja świadczeń społecznych w naturze – w oświacie i kształceniu, ochronie zdrowia, kulturze i sztuce oraz w zakresie wypoczynku, sportu i rekreacji. Głęboki kryzys finansów publicznych spowodował, że w 1991 r. wartość wydatków na tzw. usługi socjalno-kulturalne z budżetu państwa obniżyła się o 25%. Najbardziej spadły wydatki na kulturę i sztukę (o 58%), sport, rekreację

i wypoczynek (o 52%) oraz na oświatę i kształcenie (o 33%), wzrosły jedynie wydatki na świadczenia rzeczowe w opiece społecznej⁹ (tab. 4).

Określenie skali redystrybucji dokonywanej za pośrednictwem świadczeń w naturze jest szczególnie trudne: świadczenia w naturze nie są zazwyczaj „jednostkowo” adresowane, problemy wynikają też z faktu ewidencjonowania według niepełnych nakładów (nakłady bieżące).

Tabela 4

Wydatki z budżetu państwa na świadczenia rzeczowe

Wyszczególnienie	W bln zł			Realna dynamika wzrostu rok poprzedni = 100	
	1989	1990	1991	1990	1991
Wydatki budżetu na działalność bieżącą (bln zł)	29,62	172,16	231,51	97,7	79,0
Struktura	100,0	100,0	100,0		
Wydatki na usługi socjalo-kulturowe	9,20	65,07	85,91	118,9	77,5
Udział (%)	31,0	37,8	37,1		
– oświata, wychowanie i szkolnictwo wyższe	4,34	28,25	32,42	109,44	67,4
udział (%)	14,6	16,4	14,0		
– ochrona zdrowia	3,56	25,62	36,56	120,9	83,8
udział (%)	12,0	14,9	15,8		
– kultura i sztuka	0,64	3,11	2,21	119,4	41,6
udział (%)	2,2	1,8	1,0		
– wypoczynek, turystyka i sport	0,20	1,03	0,85	86,5	48,4
udział (%)	0,6	0,6	0,3		
– opieka społeczna	0,45	7,63	10,85	284,9	115,3
udział (%)	1,6	4,1	6,0		

Źródło: S. Golinowska, *Polityka „społecznych cięt”*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 23.

Jednolitość uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych w naturze nie oznaczała różnego rozdysponowania tych świadczeń. Rzeczywisty dostęp do świadczeń był zróżnicowany nie tylko ze względu na ograniczenie liczbowe wytwarzanych świadczeń, ale również na niejednakową jakość. Zróżnicowany dostęp do świadczeń z kolei był pochodną nierównomiernego rozmieszczenia infrastruktury społecznej oraz kadr świadczących usługi. Na ogół uprzywilejowane były ośrodki miejskie, upośledzone nadal regiony wiejskie i oddalone od dużych aglomeracji. Z badań budżetów rodzinnych wynika, że najbardziej egalitarnym świadczeniem pozostawały nadal usługi

⁹ Tamże.

w dziedzinie oświaty. W ostatnich latach natomiast zmniejszył się udział świadczeń w zakresie działalności opiekuńczej i wychowawczej nad dziećmi i młodzieżą. Było to głównie związane ze znacznym wzrostem kosztów tych usług, a tym samym odpłatności ludności.

W zakresie ochrony zdrowia nastąpiło rozszerzenie odpłatnych usług lekarskich (oficjalnie i w drugim obiegu) oraz wzrost opłat za leki i inne środki medyczne. Nastąpiło też zróżnicowanie jakości usług w różnych układach społecznych i przestrzennych.

Zapotrzebowanie na świadczenia z opieki społecznej w naturze w znacznym stopniu wzrosło. Było to wynikiem rozszerzenia się w ostatnich latach sfery ubóstwa oraz pojawienia się wzrostu znacznej liczby bezrobotnych.

W sferze kultury nastąpiło wyraźne zahamowanie rozwoju usług finansowanych z budżetu, a także ze środków przedsiębiorstw. Tym samym poważnie zmalało znaczenie usług kulturalnych w całości wydatków na świadczenia w naturze. Odpłatność za usługi kulturalne ze względu na wysoką elastyczność popytu stanowiła barierę uczestnictwa w podziale funduszy społecznych, gdyż w ostatnich latach znaczą grupę usług poddano pełnej lub częściowej komercjalizacji.

W dziedzinie wypoczynku i rekreacji oraz sportu liczba świadczonych usług skurczyła się bardzo poważnie. Dotyczy to nie tylko rodzin najuboższych, ale również średnio uposażonych i żyjących w lepszych warunkach. Pogłębienie zróżnicowania w korzystaniu z tych usług między ludnością mniej zamożną i zamożną wyraźnie się pogłębiło.

Dość istotna redystrybucja dochodów następowała w związku z usługami mieszkaniowymi¹⁰. Z jednej strony w wyniku dotowania bieżącej eksploatacji mieszkań (czynsze) z funduszy społecznych korzystali posiadający już mieszkania (im większe i lepiej wyposażone mieszkanie, tym dopłaty większe), natomiast z drugiej – w wyniku wprowadzenia dodatków mieszkaniowych korzyści odnosili najgorzej sytuowani (rodziny wielodzietne i niepełne, rodziny bezrobotnych itp.).

4. ZMIANY W POZIOMIE I STRUKTURZE DOCHODÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH W ŚWIELE MINIMUM SOCJALNEGO

Pierwsze lata transformacji ustrojowej i gospodarczej przyniosły istotne przekształcenia w wynagrodzeniach pracowników oraz w dochodach gospodarstw domowych. W tym miejscu zwrócimy uwagę na niektóre z nich.

Istotne zmiany zaszły w sytuacji materialnej osób zatrudnionych w sferze produkcyjnej: w latach 1989–1991 nastąpiło zmniejszenie zróżnicowania płac, przy jednoczesnej zmianie relacji płac w układzie międzydziałowym. W sferze budżetowej obniżyła się przeciętna płaca ze 107 do 94% przeciętnego

¹⁰ *Teoria...*, s. 287.

wynagrodzenia w sferze materialnej. Natomiast przeciętna płaca realna w gospodarce obniżyła się w stosunku do 1989 r. o ok. 24%. W tym też czasie w przychodach ogółem odnotowano spadek udziału dochodów z pracy z ok. 40% w 1989 r. do zaledwie niewiele ponad 31% w 1991 r. Wzrosła natomiast rola świadczeń społecznych z 16 do 22%¹¹. Działo to się głównie w wyniku rozbudowania pomocy społecznej jako strony dla bezrobotnych oraz poszerzającemu się gwałtownie kręgowi biedniejących rodzin.

Trzeba zaznaczyć, że obok spadku płac, dla znacznej części rodzin postępowało ograniczanie świadczeń socjalnych, np. w stosunku do leków, usług żłobków i przedszkoli. Wycofano się ze świadczeń pracowniczych dla bezrobotnych nie mających prawa do zasiłku. Z konieczności, choć nieformalnie, rodzice w przypadku szkół, a pacjenci w przypadku szpitali partycypowali w ponoszeniu kosztów utrzymania tych instytucji, choć z mocy prawa usługi te są bezpłatne.

We wszystkich gospodarstwach domowych zmalał w ogólnych dochodach udział dochodów z pracy stanowiących główne źródło utrzymania. W gospodarstwach pracowniczych udział dochodów z pracy zmniejszył się z 83,1% w 1990 r. i 81,1% w I półroczu 1992 r. Zwiększyła się w tym czasie natomiast rola świadczeń społecznych. Największy wzrost udziału świadczeń w ogólnych dochodach w I półroczu 1992 r. odnotowano w gospodarstwach chłopskich o 10,5 punktu w stosunku do I półrocza 1990 r. i 3,9 punktu w stosunku do I półrocza 1991 r. (wzrost do 22,5%). Różnice w poziomie dochodów na jedną osobę między podstawowymi grupami społeczno-ekonomicznymi gospodarstw w I półroczu 1992 r. wynosiły od 6 do 25% (w I półroczu 1991 r. – 3–19%, w 1990 r. – 1–13%). Przeciętny dochód w poszczególnych grupach gospodarstw domowych przedstawia tab. 5.

Tabela 5

Przeciętne miesięczne dochody^a nominalne na 1 osobę w I półroczu 1992 r. w podstawowych grupach społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych

Gospodarstwa domowe	Dochody w tys. zł	I półrocze 1991 = 100	I półrocze 1990 = 100
Pracownicze	1 243	136,2	281,2
Pracowniczo-chłopskie	1 103	131,7	244,3
Chłopskie	931	125,7	212,4
Emerytów i rencistów	1 168	131,5	297,7

^a Dochody pieniężne i niepieniężne ogółem z uwzględnieniem wartości spożycia żywności pobranej z użytkowanego gospodarstwa rolnego (działki).

Źródło: *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I-III kwartale 1992 r.*, „Informacje GUS” 1992, nr 10.

¹¹ *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I-III kwartale 1992 r.*, „Informacje GUS 1992”, nr 10.

W stosunku do 1989 r. nastąpił spadek dochodów realnych we wszystkich typach gospodarstw domowych i w rodzinach chłopskich ok. 45%, w gospodarstwach pracowniczych poziom życia obniżył się o 25%, a w rodzinach emeryckich spadek wyniósł najmniej, bo ok. 5%. W 1991 r. przeciętny dochód w gospodarstwach chłopskich był tylko o 11% wyższy od dochodu niskiego, podczas gdy w gospodarstwach pracowniczych o 32%, a emeryckich o 30%. Tylko 20% rodzin miało dochody wyższe od przeciętnych, a 10% – dwukrotnie wyższe od dochodu niskiego. Strukturę osób w gospodarstwach domowych według poziomu dochodów w 1992 r. przedstawiają dane tab. 6.

Tabela 6

Struktura osób w gospodarstwach domowych według poziomu dochodów na 1 osobę w II kwartale 1992 r.

Grupy dochodowe (miesięczna suma dochodów na 1 osobę w zł)	Osoby w gospodarstwach domowych	
	pracowniczych	emerytów i rencistów
Ogółem	100,0	100,0
500 000 i mniej	4,2	9,2
500 001– 700 000	10,3	8,3
700 001– 900 000	16,1	12,8
900 001–1 100 000	18,7	17,9
1 100 001–1 300 000	14,0	15,3
1 300 001–1 600 000	14,4	16,2
1 600 001–1 900 000	9,3	8,8
1 900 001 i więcej	13,0	11,5

Źródło: Jak do tab. 5.

W następstwie spadku płac i świadczeń socjalnych oraz wzrostu cen poszerzyła się sfera ubóstwa, a nawet nędzy. W Polsce przyjmuje się, że ubóstwo zaczyna się na poziomie i poniżej minimum socjalnego.

W latach siedemdziesiątych rozmiary ubóstwa oficjalnie oceniono na 5–8%. Od 1978 r. grupa ludzi osiągających dochody niskie zaczęła szybko wzrastać. Ocenia się, że w 1991 r. w strefie dochodów niskich, czyli na poziomie minimum socjalnego, znalazło się ponad 35% ogółu ludności w Polsce (tab. 7). Z tego ok. 15% uzyskiwało dochody na poziomie minimum przeżycia, tj. 70% dochodu niskiego.

Spadek dochodów realnych, który także świadczy o skali zubożenia ludności dotknął w 1990 r. ponad 80% gospodarstw domowych. W 1991 r. systematycznie wzrastała liczba gospodarstw (we wszystkich kategoriach) osiągających dochody na poziomie minimum przeżycia (tab. 8.).

Tabela 7

Udział ludności o niskich dochodach (minimum socjalne)
w gospodarstwach domowych (w %)

Rok	Udział ludności o dochodach niskich w gospodarstwach			
	pracowniczych	pracowniczo- -chłopskich	chłopskich	emerytów i rencistów
1985	18,5	21,2	30,3	34,9
1989	14,9	13,6	22,4	27,4
1990	33,2	28,4	41,4	33,1
1991 ^a	36,3			32,5

^a Dane za I-III kwartał.

Źródło: J. Hryniewicz, E. Sierżputowska, *Ubóstwo w Polsce 1992 r.*, „Rzeczpospolita” 1992 Ekonomia V, nr 134.

Tabela 8

Udział ludności o dochodach poniżej minimum przeżycia
(w %)

Rok	Udział ludności o dochodach poniżej minimum przeżycia (70% dochodu niskiego) w gospodarstwach domowych			
	pracowniczych	pracowniczo- -chłopskich	chłopskich	emerytów i rencistów
1985	3,9	5,7	13,5	10,6
1989	4,9	4,6	11,7	10,7
1990	12,1	8,5	19,6	11,4
1991 ^a	14,0			12,9

^a Dane za I-III kwartał.

Źródło: Jak do tab. 7.

Badania pomijają dochody gospodarstw o najwyższych dochodach, które szacuje się na ok. 10% i gospodarstw najbiedniejszych, których dochody nie są określone. Ocenia się, że razem te dwie grupy stanowiły ok. 16% gospodarstw domowych¹².

Oprócz wzrostu liczby ludności żyjącej w ubóstwie lub na pograniczu nastąpiły też zmiany w strukturze społeczno-demograficznej tej grupy. Tradycyjnie stanowili ją osiągający niskie dochody emeryci i renciści. Od 1991 r. należą do nich gospodarstwa praktycznie z niemal wszystkich kategorii społeczno-demograficznych, czyli ludzie starzy, rodziny niepełne, wielodzietne, z zasobami niepełnosprawnymi. Od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zarysowały się nowe obszary ubóstwa, pozostające w wyniku zmian systemowych: ludzie młodzi bez pracy, inteligencja, bezrobotni

¹² E. Czackowska, *Coraz więcej biednych*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 203.

tracący zasiłek itp. Do tej grupy weszły też znaczne rzesze pracowników zakładów przemysłowych. Wraz ze spadkiem produkcji drastycznie zmniejszyły się dochody. Pojawiła się wreszcie znaczna grupa ludzi bezdomnych i żebraków.

O skali zjawiska świadczy też korzystanie z pomocy społecznej: w 1990 r. ze świadczeń pomocy społecznej korzystało ok. 1,6 mln rodzin, a w 1991 r. już 2,4 mln rodzin. Przewiduje się, że w 1992 r. liczba ta wzrośnie m. in. w wyniku utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez ok. 1,2 mln osób.

W analizie dochodów istotna jest nie tylko wysokość łącznych dochodów, ale również ich struktura, określająca źródła ich pochodzenia. W dochodach ludności systematycznie maleje udział dochodów z wynagrodzeń za pracę, ze sprzedaży produktów rolnych itp. Rośnie natomiast udział dochodów z pozarolniczej gospodarki prywatnej oraz ze świadczeń społecznych.

W kontekście ubóstwa pojawia się pytanie, w jaki sposób świadczenia społeczne przyczyniają się do „realizacji” minimum socjalnego. Analiza wyników budżetów rodzinnych z lat 1989–1990 pozwala stwierdzić, że:

- wyższy udział świadczeń w dochodach rodzin o niższych grupach dochodowych wynika głównie z niskiego udziału dochodów z pracy w dochodach ogółem, nie oznacza natomiast lepszych warunków materialnych, zwłaszcza że duży udział w świadczeniach pieniężnych mają świadczenia powszechne obligatoryjne;

- wyższy jest udział świadczeń fakultatywnych w gospodarstwach o wyższych dochodach, co wpływa na pogłębienie zróżnicowania materialnego ludności.

Rodzi się na tym tle wątpliwość co do tego, czy i w jakim stopniu świadczenia społeczne jako całość przyczyniają się do ograniczania ubóstwa.

Rozwój stosunków rynkowych będzie prowadził do zróżnicowania dochodów z pracy i z kapitału. Dlatego świadczenia społeczne muszą pełnić skutecznie funkcję ochronną. Stąd ważne znaczenie ma ustalanie wysokości świadczeń, uprawnień do tych świadczeń i kontrola korzystania z tych uprawnień. Z kolei wzrost zróżnicowania dochodów wskazuje, że najważniejszym prawem, które powinno być zagwarantowane każdej rodzinie jest prawo do dochodu. Dochód ten może być gwarantowany przez płacę minimalną, może też pochodzić ze świadczeń społecznych.

5. ROLA PŁACY NAJNIŻSZEJ I ŚWIADCZEŃ MINIMALNYCH W REDYSTRYBUCJI DOCHODÓW

Uważa się, że minimum socjalne (niski dochód) powinno być wielkością wyjściową do programowania płacy minimalnej i wszystkich minimalnych świadczeń. Nie oznacza to jednak, że mają one być równe minimum socjalnemu. Poszczególne świadczenia minimalne, w zależności od znaczenia

ich funkcji społecznych, ekonomicznych czy demograficznych mogą w różnym stopniu odbiegać od poziomu minimum socjalnego lub zbliżać się do jego wysokości. W konkretnej praktyce trzeba też brać pod uwagę możliwości gospodarcze i finansowe.

5.1. Płaca najniższa a minimum socjalne

Przez długi czas w Polsce wysuwano postulat ukształtowania płacy najniższej na poziomie 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce społecznej. Poziomu tego nie osiągnięto. W niektórych jednak okresach płaca ta zbliżyła się do wyceny minimum socjalnego dla 1-osobowego gospodarstwa domowego. W latach osiemdziesiątych kształtowała się na poziomie znacznie niższym niż to minimum. Stała się więc fikcją od strony społecznej i ekonomicznej¹³. W ostatnim dziesięcioleciu płaca minimalna stanowiła zaledwie 26,5% płacy przeciętnej, a bywało (w 1989 r.), że tylko 18,4% tej płacy. Stale też kształtowała się znacznie poniżej minimum socjalnego i stanowiła tylko ok. 56% minimum liczonego dla 1-osobowego gospodarstwa domowego oraz 68% dla gospodarstwa 4-osobowego. Relacja ta jednak w ostatnich latach uległa wyraźnej poprawie (tab. 9)¹⁴. Płacę najniższą wprowadzić pobierało w 1992 r. tylko ok. 3% zatrudnionych, to dochody zbliżone do niej w przeliczeniu na jednego członka rodziny otrzymywało – według szacunków Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych – ok. 40–50% rodzin pracowniczych i ok. 80% rodzin bezrobotnych (por. pkt 4).

Tabela 9

Płaca minimalna a płaca przeciętna i minimum socjalne

Wyszczególnienie	1985	1987	1989	1990	1991
Relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej (w %)	27,0	24,0	18,4	29,8	31,0
Relacja płacy minimalnej do minimum socjalnego dla 1-osobowego gospodarstwa domowego (w %)	57,0	49,3	26,4	41,4	59,8

Źródło: H. Zarychta, *Problemy wykorzystania minimum socjalnego w polityce dochodów*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 10, s. 5; *Rocznik statystyczny GUS*, Warszawa 1991 oraz *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I–III kwartale 1992 r.*, „Informacje GUS 1992, nr 10 i dane ZUS.

¹³ H. Zarychta, *Problemy kształtowania płacy minimalnej*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1991, nr 1, s. 7.

¹⁴ Por. S. Borkowska, *Płace i koszty pracy*, Łódź 1992, s. 26, (maszynopis).

W ostatnich 2 latach (1991–1992) zarysowała się tendencja do szybkiego wzrostu poziomu płacy minimalnej. Od 1 września 1992 r. płaca ta wynosi 1,3 mln zł, a więc ok. 50% płacy przeciętnej i zrównała się z poziomem minimum socjalnego liczonego dla 1-osobowego gospodarstwa domowego. Jest to więc olbrzymi skok. W warunkach recesji i wysokiego poziomu bezrobocia wysoki poziom płacy minimalnej uważany jest przez wielu specjalistów jako czynnik kreujący wzrost bezrobocia i napędzający inflację. Wysoka płaca minimalna – uważa się – zniechęca pracodawców do zatrudnienia pracowników oraz wykonywania szeregu prac najprostszych. Jej przyjęcie zmusza bowiem firmy do podnoszenia innych stawek płac (za prace bardziej złożone) dla zachowania właściwej proporcji płac i motywacyjnej roli płac. Kwestia ta jest zresztą z jednej strony przedmiotem niekończących się sporów, z drugiej strony skłania partnerów społecznych do ostrożności w ustaleniach wzrostu płacy minimalnej.

W Polsce, gdzie podstawą kształtowania szeregu składników płac i świadczeń socjalnych jest płaca minimalna, jej wzrost automatycznie pociąga wzrost tych składników i świadczeń. Dla zachowania właściwej struktury płac trzeba wówczas podnieść także płace zasadnicze. Brak zmiany stawek zasadniczych osłabia ich znaczenie motywacyjne, co również pośrednio wpływa na wzrost inflacji. Z punktu widzenia polityki płac wynika stąd wniosek, że przy obecnym poziomie płacy minimalnej nie tyle byłby wskazany wzrost tej płacy, ile pozostałych stawek płac zasadniczych oraz ruchomych składników pobudzenia wyższej efektywności pracy. Relacja płacy minimalnej do minimum socjalnego i płacy przeciętnej osiągnęła bowiem już próg bezpieczeństwa ze względu na groźbę inicjowania wzrostu bezrobocia i niecelowe byłoby jej dalsze zwiększenie¹⁵.

5.2. Znaczenie świadczeń minimalnych w redystrybucji dochodów

Szczególnej uwagi wymaga zastosowanie minimum socjalnego jako wielkości wyjściowej do programowania wysokości różnych świadczeń minimalnych. Do nich przede wszystkim należą minimalne emerytury i renty, zasiłki stałe z pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki wychowawcze itp. One bowiem często stanowią jedyny dochód lub znaczne jego uzupełnienie pobierających go osób i gospodarstw domowych.

Minimalne emerytury i renty należą do tych dochodów, które powinny być przedmiotem zainteresowania polityki społecznej przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, z dochodów tych utrzymuje się znaczny odsetek emerytów i rencistów, a niekiedy również inne osoby będące na ich utrzymaniu. Po drugie, występuje od lat ogólnie niski poziom tych świadczeń.

¹⁵ Tamże, s. 49.

Brak mechanizmu dostosowawczego lub wadliwe jego stosowanie prowadziło do wzrostu udziału w ogólnej liczbie świadczeń emerytur i rent minimalnych lub niewiele wyższych. Znaczna liczba emerytów i rencistów (od 30 do 65%) otrzymywała świadczenia poniżej lub niewiele przewyższające ustalony poziom minimalny¹⁶. W rezultacie emerytura minimalna w latach osiemdziesiątych i wcześniejszych była ok. 30–40% (i więcej) niższa od minimum socjalnego ustalonego dla 1-osobowego gospodarstwa emeryckiego (tab. 10).

Tabela 10

Minimalna emerytura a minimum socjalne i płaca przeciętna

Wyszczególnienie	1985	1987	1989	1990	1991
Relacja emerytury minimalnej do minimum socjalnego dla 1-osobowego gospodarstwa emeryckiego (w %)	60,7	64,4	80,0	94,4	89,2
Relacja emerytury minimalnej do płacy przeciętnej (w %)	25,0	24,0	49,2	40,3	38,7

Źródło: Jak do tab. 9.

Na podobne zjawisko wskazuje porównanie minimalnych emerytur z płacą przeciętną. Tylko w okresach podwyżek poziom świadczeń był w pewnym stopniu dostosowany do wzrostu płac, natomiast między tymi okresami relacja ta ulegała pogorszeniu.

Należy jednak zauważyć, że od 1989 r. następuje wyraźna poprawa relacji minimalnej emerytury do minimum socjalnego i płacy przeciętnej. Wyraźnej poprawie uległa też relacja przeciętnych świadczeń do przeciętnej płacy w gospodarce uspołecznionej. Gwarantowana waloryzacja i rewaloryzacja świadczeń powodowała, że wzrastały one w miarę systematycznie. W rezultacie doprowadziło to do istotnej zmiany relacji przeciętnego świadczenia w stosunku do przeciętnej płacy z ok. 48% w 1989 r. do ok. 65% w 1991 r. Według opinii wielu specjalistów relacja przeciętnej emerytury do płacy zbliżyła się do granicy bezpieczeństwa. Należy też dodać, że wartość realna świadczenia emerytalno-rentowego z 1991 r. była o 1% niższa niż w 1989 r., co oznacza, że ta grupa w okresie ostatnich lat obroniła swój status materialny skuteczniej niż inne grupy gospodarstw domowych.

W przypadku innych świadczeń minimalnych ocena ich wysokości i redystrybucyjnego oddziaływania jest bardziej złożona. Wynika to z wielości

¹⁶ H. Zarychta, *Problemy...*, s. 5.

funkcji spełnianych przez te świadczenia. Spotkać można poglądy, że zwłaszcza zasiłki z pomocy społecznej i zasiłki dla bezrobotnych powinny być ustalane na poziomie niższym od minimum socjalnego, a nawet na poziomie minimum biologicznego. Stąd uważa się, że minimum ustalone na poziomie minimum biologicznego powinno być narzędziem oceny warunków materialnych tych rodzin, które nie osiągają dochodów (zarówno z płac, jak i ze świadczeń socjalnych) na poziomie tego minimum w działaniach pomocy społecznej. Podobne stanowisko zajmowane jest w stosunku do zasiłku dla bezrobotnych. Ze stanowiskiem tym korespondują opinie wyrażane przez respondentów w badaniach COBS z początków kwietnia 1992 r. Znaczny odsetek badanych postulował np. minimalizację zasiłku dla bezrobotnych: 74% badanych uważa, że nie powinien on wynosić więcej niż 1 mln zł. Dla porównania warto podać, że jedynie 26% badanych osób dopuszczało na tym poziomie minimalne emerytury, a 43% – minimalne renty¹⁷.

6. UWAGI I WNIOSKI KOŃCOWE

Można postawić tezę, że znacznej grupie rodzin osiągających niskie dochody w okresie dalszej transformacji gospodarczej bez pomocy z zewnątrz może w szybkim czasie grozić dalszy spadek poziomu życia, nawet poniżej minimum biologicznego. Może do tego prowadzić dalszy wzrost bezrobocia i utrata uprawnień do zasiłku dla znacznej liczby bezrobotnych, nadal niski poziom wielu świadczeń socjalnych, a zwłaszcza świadczeń najniższych. Stąd niezwykle ważne powinny być działania, które dotyczą kształtowania wysokości i uprawnień do świadczeń oraz polityki rozwijania świadczeń selektywnych. Te ostatnie umożliwiłyby właśnie skoncentrowanie środków na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb, a także zapewniły ochronę grup najsłabszych.

Założenie to wyznacza przede wszystkim kierunki redystrybucycji środków publicznych przez uprawnienia do różnych świadczeń społecznych. W sytuacji, kiedy następuje i pogłębia się komercjalizacja wielu świadczeń i usług publicznych, a ich koszt w znacznym stopniu został przeniesiony na ludność, minimum dochodu musi uwzględniać nowe wydatki. Nie wydaje się natomiast możliwe, aby jego wysokość mogła się ograniczyć jedynie do ochrony biologicznych podstaw egzystencji na czas dłuższy. Natomiast w sytuacji kryzysu finansów publicznych i niedostatku środków konieczne jest pozostawienie pewnego marginesu dla własnej zaradności, a systemem pomocy społecznej objąć tych, którzy rzeczywiście nie mogą sobie poradzić

¹⁷ J. Hryniewicz, R. Sierzputoska, *Ubóstwo w Polsce 1992 roku*, opr. „Rzeczpospolita” 1992, *Ekonomia* V, nr 134.

i faktycznie nie są zdolni zapewnić dochodów na poziomie minimum biologicznego czy egzystencji.

Rezygnacja z ochrony dotychczasowego poziomu życia znacznych grup nie może jednak sprowadzić się wyłącznie do ratownictwa socjalnego:

- po pierwsze, nie można dopuścić do zbytniego obniżenia się życia tych grup, których głównym lub jedynym źródłem utrzymania są świadczenia społeczne;

- po drugie, pojawienie się bezrobocia, jako ważnego ryzyka socjalnego gospodarki rynkowej, wymaga zapewnienia osobom nim dotkniętym odpowiedniej ochrony socjalnej w okresie pozostawania bez pracy.

Z tego punktu widzenia ważne są działania mające na celu rozwiązania systemowe w zakresie utrzymania realnej wartości świadczeń, selektywności i adresowania świadczeń i usług, a nawet dokonanie „rewizji” uprawnień do niektórych świadczeń.

Natomiast minimum socjalne może być wykorzystane jako jedno z ważniejszych narzędzi w konstruowaniu spójnego programu polityki socjalnej w dochodzeniu do gospodarki rynkowej. Należy jednak podkreślić, że tworzenie warunków do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, w tym również minimum dochodów i spożycia można osiągnąć nie tylko drogą świadczeń społecznych, ale również przez politykę zatrudnienia i dochodów z pracy, politykę kształtowania ulg w korzystaniu z różnych dóbr i usług, politykę podatkową itd. Nie stoi to jednak w sprzeczności ze stwierdzeniem, że to właśnie dochody z pracy powinny tworzyć podstawę do zapewnienia środków do życia w godziwych warunkach, a łącznie ze świadczeniami ograniczać krąg ludzi mogących znaleźć się w strefie ubóstwa.

Przekształcany obecnie w Polsce system świadczeń społecznych ma wiele słabości. Do nich niewątpliwie należy zaliczyć, co podkreślono w opracowaniu – brak spójności mechanizmów dostosowawczych oraz podziału świadczeń. Do słabości należy też to, że minimalne wielkości świadczeń opierają się na wielkościach innych najniższych dochodów (np. emerytur), które najczęściej nie są skorelowane z minimum socjalnym. W wyniku tego, jeżeli system emerytalny przez najniższe świadczenia prowadzi do pauperyzacji części emerytów, to osoby te automatycznie stają się klientelą pomocy społecznej, a pomoc społeczna zaczyna pełnić rolę opieki charytatywnej.

Do istotnych mankamentów należy złożoność i brak przejrzystości regulacji prawnej systemu świadczeń oraz niedostateczna koordynacja działalności różnych podmiotów polityki socjalnej w miejscu zamieszkania i w układzie administracyjnym. Umiejętność poruszania się w tych systemach stała się bardzo ważną cechą, która w poważnym stopniu decyduje o pozyskaniu świadczeń.